

La dérive de l'UNESCO : Essai d'analyse psycho-culturelle

Pierre De Senarclens

Volume 16, numéro 4, 1985

L'ONU : quarante ans après

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701926ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701926ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

De Senarclens, P. (1985). La dérive de l'UNESCO : Essai d'analyse psycho-culturelle. *Études internationales*, 16(4), 771–793.
<https://doi.org/10.7202/701926ar>

LA DÉRIVE DE L'UNESCO: ESSAI D'ANALYSE PSYCHO-CULTURELLE

Pierre de SENARCLENS*

ABSTRACT — *The Drift of the UNESCO: A Tentative Psycho-cultural Analysis*

By passing the usual debate on the UNESCO "crisis", this paper analyses the ideological contradictions found in the Constitutive Act of the Organisation, and goes on to examine, using the model of small group psychology, the functioning of its main institutions, particularly that of the General Conference, by focusing on the disparity between its mandate and the role which it fulfils in effect. The purpose of the rites which preside over the debates at the General Conference and the Executive Council is questioned, specially as regards the origin and nature of the rhetoric which flourishes at those levels. Finally, the author examines the institutional, political and psychological constraints which have a negative influence on the effectiveness of the Secretariat and which also contribute to the drift of the Organisation.

Le système des Nations Unies est en bute à des critiques toujours plus acerbes. En divers milieux, on met en cause l'inefficacité grandissante de ses institutions, la « politisation » excessive de leurs résolutions et de leurs programmes, la paralysie de leur bureaucratie¹.

La nature de cette crise fait l'objet d'interprétations différentes. Dans le cadre d'un système de référence fondé sur les postulats d'une rationalité libérale, on

* Professeur de relations internationales à l'Université de Lausanne, Suisse.

1. Ainsi, à titre d'exemple significatif, Maurice Bertrand, du Corps commun d'inspection des Nations Unies, écrivait récemment dans le cadre d'une étude sur les « rapports au Conseil économique et social »: « Depuis 10 ans environ, la « crise » de l'ONU dans les domaines économique et social devient de plus en plus admise comme une situation normale. Alors qu'en 1974, l'Organisation paraissait l'endroit où il était naturel de négocier sur les problèmes mondiaux les plus importants – l'alimentation, l'énergie, les conditions de développement en général – en 1984, l'ONU reste un forum de discussions mais n'est plus guère un forum de négociations ». M. Bertrand ne se contentait pas d'associer cette crise aux difficultés d'ordre politique, mais incriminait également le fonctionnement du Secrétariat: « Les interprétations de la situation politique conduisent les fonctionnaires dans bien des cas à s'appliquer une autocensure qui n'est favorable ni à la diffusion de l'information, ni au développement de l'initiative, ni à la mise au point de propositions constructives. Les membres des délégations, de leur côté, sont trop souvent confrontés à une documentation non satisfaisante, trop volumineuse, distribuée en retard et ne contenant pas ce dont ils ont besoin, ce qui les conduit à demander de nouveaux rapports dans des délais trop brefs, tout en exigeant par ailleurs la réduction de la documentation ». JIU/REP/84/7 « Les rapports au Conseil économique et social », établi par Maurice Bertrand, Corps Commun d'Inspection, Genève, 1984.

dénonce, non seulement l'orientation politique de certains organes ou agences spécialisées des Nations Unies, mais aussi leur incapacité d'accomplir pleinement leur mandat, la lourdeur de leur fonctionnement, la croissance inutile de leur budget. Les marxistes, ou certains « tiers-mondistes », sans nier l'existence de problèmes de gestion interne, voient dans cette crise l'expression des contradictions qui se jouent à l'échelle internationale entre les tenants d'un *statu quo* d'essence capitaliste et les forces de progrès socialistes. Ils l'interprètent comme un complot de type impérialiste tendant à bloquer des institutions qui reflètent dans leur projet l'évolution même de la structure du système international.

Ces divergences d'interprétation se sont manifestées de manière particulièrement tranchées dans l'analyse de la crise ouverte à l'UNESCO par la décision américaine de quitter cette organisation. Sans toujours partager les conceptions politiques qui ont déterminé cette décision, la plupart des responsables et des analystes politiques occidentaux ont insisté sur les problèmes administratifs de l'Organisation, sur le morcellement de son programme, son ignorance des défis que posent aujourd'hui la coopération internationale dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture. Cette perspective s'est vue en partie contestée par les gouvernements et auteurs d'inspiration marxiste ou « tiers-mondiste » qui défendent son orientation idéologique qu'ils jugent progressiste et certains des programmes qui en découlent.

La notion d'efficacité, qui constitue un élément important de ce débat, est équivoque. Comment mesurer l'efficacité d'une organisation à vocation idéologique, qui poursuit des objectifs à la fois politiques et techniques et dont le Secrétariat est par nature très hétérogène. Il est difficile de définir une logique « rationnelle » par rapport à des objectifs aussi complexes et dans le cadre d'une telle organisation. L'analyse du processus de décision, qui peut constituer un élément central de la réflexion sur l'efficacité, doit donc rechercher la diversité des finalités normatives et politiques de l'Organisation, étudier les contraintes politiques, institutionnelles, psychologiques et culturelles qui orientent ses choix de programme et la nature des débats qui président à leur élaboration.

Il convient donc d'examiner les finalités normatives de l'Organisation, telles qu'elles sont définies par son Acte constitutif et par les principaux organes de cette institution, à savoir la Conférence générale, le Conseil exécutif, étudier aussi le fonctionnement réel de ces instances ainsi que le rôle joué par le Secrétariat dans la conception et la mise en oeuvre du programme. Cette recherche ne doit toutefois pas se contenter d'une étude institutionnelle, et d'une analyse descriptive des mécanismes formels, mais viser à la compréhension de l'ensemble des phénomènes et processus qui orientent le fonctionnement et la production d'une telle organisation.

I – LA NORME

Du point de vue de son inspiration philosophique, l'Acte constitutif de l'UNESCO peut être interprété comme la projection dans le domaine international de l'utopie des Lumières : changer l'homme et la politique par l'éducation et la raison. Les objectifs principaux sont définis à l'art. 1 en ces termes : « L'Organisation se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre les nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples. « Pour atteindre ces objectifs, l'Organisation doit notamment favoriser « la connaissance et la compréhension mutuelle des nations en prêtant son concours aux organes d'information des masses » ; favoriser « la libre circulation des idées, par le mot et par l'image » ; elle doit imprimer « une impulsion vigoureuse à l'éducation populaire et à la diffusion de la culture », aider « au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir ». À ces finalités peuvent s'ajouter les missions que propose le Préambule, telles la poursuite de la « prospérité commune de l'humanité », la « solidarité intellectuelle et morale de l'humanité ».

La nouvelle organisation reçoit donc une vocation hybride, lourde d'équivoques à venir, qui implique un vaste domaine de compétences, donc des missions difficiles à définir. De plus, en associant à des finalités très idéalistes, complexes et générales une multiplicité de tâches fonctionnelles, l'Acte constitutif contient les ferments d'une crise permanente sur l'orientation du programme, sur son efficacité, donc sur l'opportunité et le montant de ses ressources budgétaires. Il est en effet impossible d'évaluer la réalisation d'un programme à vocation idéologique, car il n'existe pas d'indicateurs précis pour mesurer l'influence d'un livre, d'une réunion d'experts, d'une conférence, d'une résolution. Par ailleurs, comment choisir des tâches prioritaires dans des domaines de compétences aussi vastes ? La dispersion des efforts et la fragmentation des objectifs, comme la quête permanente d'impossibles missions essentielles, devaient jaloner toute l'histoire de l'Organisation. En d'autres termes, contrairement à toutes les organisations spécialisées du système des Nations Unies, l'UNESCO était investie de grandes missions et d'aucun mandat précis².

L'Acte constitutif est porteur d'une autre contradiction intrinsèque. Les États signataires de la convention créant l'Organisation se disaient « résolus à assurer à tous (...) la libre poursuite de la vérité objective et le libre-échange des idées et des connaissances... ». Il n'est pas dans les attributs des États et de leur gouvernement de rechercher la « vérité objective ». En fait, le véritable pouvoir de décision au sein de la Conférence générale et du Conseil exécutif appartient constitutionnellement aux représentants politiques, et non aux scientifiques ou aux intellectuels. Certes, il est logique qu'une organisation interétatique chargée de développer la coopération internationale en matière d'éducation, de science et de culture soit

2. Voir notamment sur ce point les réflexions de Peter LENGYEL, *Failure in International Social: The UNESCO Experience*, à paraître prochainement chez Transaction Publishers.

guidée par la volonté des gouvernements. On voit toutefois se dessiner dans l'Acte constitutif les problèmes posés par l'antinomie entre les finalités très générales de la nouvelle organisation en matière de culture et d'éthique d'une part, et sa nature essentiellement politique d'autre part.

On ne peut manquer d'être frappé, retrospectivement, par la forte charge affective de l'Acte constitutif de l'UNESCO, du préambule en particulier. Il se réfère à « l'incompréhension mutuelle des peuples » qui « a toujours été, au cours de l'histoire, à l'origine de la suspicion et de méfiance entre nations, par où leurs désaccords ont trop souvent dégénéré en guerre ». Il évoque la « grande et terrible guerre », les « devoirs sacrés » que les nations doivent remplir « dans un esprit de mutuelle assistance ». Il affirme surtout qu'« une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité ». Le préambule et l'article 1 de l'Organisation sont énoncés en des termes très idéalistes qui reproduisent tous les éléments essentiels d'une illusion religieuse au sens où Freud a défini cette notion : aspirations grandioses et harmonieuses, fortement chargées de désirs.

Pour cette perspective, on doit certainement se replacer dans le climat qui préside à la conférence de Londres en 1945. Jamais les croyances et les espérances qui ont présidé à la naissance du système des Nations Unies n'ont été aussi complètement partagées. Jamais conférence interétatique n'a connu pareille ferveur et rassemblé dans une harmonie aussi complète intellectuels et responsables gouvernementaux. « Qui n'a pas participé à la Conférence de Londres aura toujours quelque peine à comprendre l'accent presque religieux qui précède le traité qui fut alors élaboré, puis adopté, pour constituer l'UNESCO », écrit J. Thomas en 1962³. Les dissensions Est-Ouest n'ont pas encore pris la forme de la Guerre froide, et le fait que l'URSS se tienne à l'écart de cette conférence constitutive favorise une unanimité de circonstances. Les représentants de peuples colonisés sont presque tous absents. L'univers politique semble se confondre avec les valeurs et les aspirations économiques et sociales du monde occidental. L'ordre libéral vient d'être rétabli par la victoire alliée. Il apparaît plus incontestable que jamais. Son idéologie progressiste, qui a triomphé du fascisme, s'impose avec tant d'évidence et de force qu'on la croit universelle. Cette dimension illusoire n'allait cesser d'orienter les débats des organes politiques et du Secrétariat de l'Organisation.

L'Acte constitutif ne résume pas seulement le projet idéologique des puissances libérales dominantes, il trahit des fantasmes d'harmonie fusionnelle qui renvoient vraisemblablement à des aspirations fantasmatiques de nature plus profonde. La nouvelle organisation propose un idéal en quelque sorte pré-oedipien d'une communauté maternelle dans laquelle les distinctions entre les êtres, celles fondées notamment sur la race et le sexe, la langue et la religion seraient abolies. Il affirme que l'Organisation devra suggérer « des méthodes d'éducation convenables pour préparer les enfants du monde entier aux responsabilités d'homme libre », comme si

3. Jean THOMAS, *L'UNESCO*. Paris, Gallimard, 1962, 266 p.

les intellectuels qui l'ont créée attendaient qu'elle jouât un rôle essentiel dans la maturation des êtres, dans leur passage au monde adulte. La confusion de l'Acte constitutif, — qui pose au paragraphe 1 de l'article premier des problèmes d'interprétation insolubles —, son insistance sur la vocation éducative de la nouvelle organisation constituent un autre témoignage de cette réalité.

L'Acte constitutif donne à la nouvelle organisation trois organes essentiels: la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat, qui jouent chacun à leur manière un rôle important dans la conception des programmes et dans le gouvernement de l'UNESCO. En réalité, l'idéologie floue de l'Acte constitutif, les fantasmes dont il est porteur appelle un pouvoir fort, un « père » autoritaire. Ce commandement est prévu par l'Acte constitutif, qui confère au Directeur général un rôle décisif dans l'orientation et la gestion du programme de l'Organisation. Au fil des années, le pouvoir du Directeur général ira croissant, la Conférence générale et le Conseil exécutif devenant le lieu d'une célébration toujours plus confuse et difficile des idéaux de l'Organisation et d'antagonismes politiques croissants.

II — LES INSTITUTIONS

A — La Conférence générale de l'UNESCO

La Conférence générale, qui se réunit en principe une fois tous les deux ans, joue un rôle important dans la vie de l'UNESCO. Au cours des mois qui précèdent la tenue de cette réunion, une part non négligeable de l'activité du Secrétariat est consacrée à sa préparation. Son déroulement coûte cher à l'Organisation, au pays hôte, aux différents États qui envoient des délégations nombreuses pour un long séjour à l'étranger. Elle mobilise des milliers de personnes pendant 5 semaines. Elle signifie la préparation et la production d'un nombre incalculable de documents, plus ou moins volumineux, qui seront traduits dans les 6 langues de travail de l'Organisation, avant d'être remis, dans le cadre ou hors des délais impartis, aux différentes délégations.

Schématiquement, la Conférence générale comprend tout d'abord un « débat de politique générale », qui se déroule en séance plénière et dure quelques 3 semaines. Il commence par un discours du Directeur général qui présente le « projet de programme et budget » pour les deux années suivantes. Il se poursuit par les interventions des représentants des États membres sur le même objet. Il est clos par la réponse du Directeur général. Environ une semaine après le début du « débat » en plénière, commencent les réunions des différentes « commissions de programme », qui ont pour objectif d'examiner de manière plus approfondie les propositions contenues dans le « Projet de programme et budget » présenté par le Secrétariat. Parallèlement, s'organise le « groupe de rédaction et de négociation » (DNG) qui examine à huis clos les principales résolutions politiques et s'efforce d'aboutir à une forme de consensus sur ces questions conflictuelles. Enfin, la Conférence générale, siégeant à nouveau en plénière, adopte les conclusions des « commissions de programmes » et du « DNG ».

Le scénario du déroulement de la Conférence générale est prévu de manière précise. On sait qu'elle durera 5 semaines. On connaît le temps qui sera consacré aux différents objets du programme. On sait aussi quelle sera la nature des

questions conflictuelles, les procédures qui seront élaborées pour les résoudre. La part du hasard existe, mais demeure très faible et sur des objets limités.

Le rôle officiel de la Conférence générale est donc de déterminer « l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation », de se prononcer sur les programmes soumis par le Conseil exécutif. Elle élit aussi les membres de ce Conseil et le Directeur général.

En réalité, la Conférence générale n'assume ses fonctions officielles que de manière marginale. Le « programme et budget », qu'elle devrait façonner dans sa conception globale et qui est destiné à définir avec précision les activités et les ressources de l'Organisation au cours des deux années suivantes, est préparé longuement et minutieusement par le Secrétariat. Avant la Conférence générale, il est en outre examiné par le Conseil Exécutif, et fait aussi l'objet de consultations entre le Secrétariat et les États-membres et différentes organisations non gouvernementales (ONG). Ainsi lorsqu'il apparaît devant la Conférence, « le projet de programme et budget » constitue un document presque définitif, dont la structure et le contenu seront à peine modifiés par les débats de cet organe. Il suffit de comparer « le projet de programme et budget » avec celui qui est finalement adopté par la Conférence générale pour s'en convaincre. L'influence de la Conférence générale sur le programme est d'autant plus faible que les espaces qu'elle consacre à la discussion du contenu du programme sont étroits et que l'essentiel des débats portent sur des problèmes politiques généraux ou sur la conception de résolutions d'ordre également très général. Les discours prononcés en séance plénière, dans le cadre du « débat de politique générale » n'ont en réalité presque aucune incidence sur la substance du programme de l'Organisation. C'est théoriquement dans le cadre des débats des « commissions de programme » que s'affirme l'essentiel de la fonction officielle de la Conférence générale qui est d'orienter « la ligne de conduite de l'Organisation ». Pourtant, en s'arrogeant un contrôle presque absolu sur la nomination de la présidence et des rapporteurs de ces Commissions, en arbitrant et en synthétisant par la rédaction du rapport les interventions, le Secrétariat limite au maximum le rôle effectif de ces organes.

La Conférence générale produit un nombre important de résolutions. À Belgrade, quelque 150 résolutions, dont 8 résolutions dites « générales » portant sur le « nouvel ordre économique international », la « contribution de l'UNESCO à la paix », la « création d'une opinion publique favorable à l'arrêt de la course aux armements et au passage au désarmement, la « coopération culturelle et scientifique internationale », la « condition de la femme », les « institutions éducatives et culturelles dans les territoires occupés », etc. Ces résolutions sont généralement préparées par le Secrétariat, avant de faire l'objet d'après négociations au sein de la Conférence générale, dans le cadre du DNG. Une fois adoptées, la portée réelle de ces résolutions est insignifiante. Leur contenu demeure confidentiel : les médias n'en rendent jamais compte, hormis des références à certains passages qui sont l'objet de dissensions politiques et de polémiques. Le Secrétariat n'en tient pas compte dans la mise en oeuvre effective du programme, dont le contenu est pour l'essentiel déterminé en marge de ces résolutions.

Si la Conférence élit le Directeur général, lorsque le temps du renouvellement est venu, sa décision n'est pas laissée au hasard d'un choix démocratique. Elle est préparée par des négociations qui s'amorcent bien avant le début de cette réunion et le déroulement effectif de cette élection constitue de fait une simple formalité. Le renouvellement des membres du Conseil exécutif obéit également à des critères politiques rigides et suit des procédures de négociation complexes. Ainsi, dans ces domaines également le rôle effectif de la Conférence générale est limité.

Manifestement, la production du « programme et budget », des résolutions qui lui sont plus ou moins associées, l'élection éventuelle du Directeur général n'épuisent pas l'explication du rôle de la Conférence générale. L'écart est si grand entre son mandat officiel et sa production effective qu'il convient d'analyser son rôle en dépassant le cadre de référence d'une simple approche institutionnelle. En effet, si la substance du programme n'est pas l'affaire essentielle de la Conférence générale, il reste à définir l'enjeu réel de cet événement périodique qui mobilise tant de ressources intellectuelles et matérielles.

1. *La fonction politique*

À bien des égards, la Conférence générale de l'UNESCO ne diffère pas des grandes réunions intergouvernementales des Nations Unies. Toutefois, la vie et le déroulement de ces manifestations politiques n'ont pas fait l'objet d'analyses politologiques précises. On admet que ces réunions sont le lieu d'une diplomatie multilatérale devant aboutir à la solution de certains problèmes politiques ou pouvant favoriser des échanges de vue susceptibles de faire progresser la coopération internationale. Dans cette perspective, les conférences internationales ont une fonction politique relativement précise, liée aux objectifs particuliers poursuivis par les institutions responsables de ces réunions. Elles doivent entériner des propositions formulées dans des cadres plus restreints et leur succès dépend donc en partie du travail entrepris au sein des organes préparatoires.

Les conférences intergouvernementales semblent avant tout le lieu d'une diplomatie déclamatoire, visant, par des manifestations publiques, à influencer tant l'action des gouvernements que celle des institutions concernées. On admet aussi que ces réunions constituent un lieu propice au déploiement de la diplomatie des petits États, qui trouvent dans ces enceintes un moment privilégié pour faire valoir leurs intérêts politiques ou économiques. Ils y apparaissent sur le même pied que les plus puissants. Le temps de parole de leurs représentants est identique, leur voix en principe, égale. Ces conférences internationales leur offrent donc un instrument pour faire entendre leur point de vue, pour défendre leur politique, pour assurer des contacts nécessaires à la défense de leurs intérêts.

La Conférence générale de l'UNESCO constitue aussi le lieu de production de discours politiques, dont la synthèse, énoncée par le Directeur général, devrait inspirer le programme de l'Organisation et l'action des États membres dans les domaines de compétence de cette dernière. La dimension très idéologique des différentes prises de position, l'intensité des débats relatifs au contenu de certaines résolutions semblent témoigner de l'importance politique que les gouvernements accordent à cette conférence.

Pour le Secrétariat, la Conférence générale est utilisée comme une instance de légitimation de ses activités. En préparant minutieusement le déroulement de cette réunion, en intervenant à tous les moments de son évolution, il met en scène un événement politique qui doit tendre à conforter son action.

2. *Les fonctions symboliques*

a) Le sociodrame et ses rites

De toute évidence, cette manifestation politique donne aussi l'occasion aux représentants des États membres de jouer au niveau essentiellement symbolique, dans un espace restreint et pour une durée limitée, l'ensemble de leurs positions et de leurs conflits internationaux. À ce titre, la Conférence générale constitue l'expression d'une forme de sociodrame de politique internationale.

Le « débat de politique générale » constitue à cet égard une partie importante de cet événement⁴. En fait, il ne s'agit pas d'un débat, mais d'une succession de discours des représentants des États membres ou des ONG qui viennent exposer au cours d'interventions de 15 à 20 minutes, devant une audience plus ou moins clairsemée, leur point de vue relatif à l'orientation générale du programme de l'UNESCO. Les intervenants utilisent généralement leur temps de parole autant pour évoquer certains aspects positifs du programme, pour en approuver les dimensions qu'ils jugent prioritaires que pour exposer leurs vues sur les grands problèmes politiques internationaux et les incidences de ces derniers dans les domaines de compétence de l'Organisation.

Les interventions dans ce « débat » ont pour caractéristique d'être très abstraites et rhétoriques, de suivre aussi un ensemble de conventions très rigides. La plupart des discours s'articulent en effet autour d'une suite connue d'avance de thèmes identiques qui s'intègrent dans une série de positions politiques qui diffèrent selon les principales orientations idéologiques représentées. Ainsi, peut-on relever les références communes et permanentes des pays socialistes aux problèmes de la course aux armements, aux menaces qui pèsent sur la paix mondiale, les condamnations non moins habituelles des pays arabes et d'autres pays qui leur sont favorables de la politique d'apartheid toujours réaffirmées dans les territoires occupés, les condamnations de la politique d'apartheid toujours réaffirmées par la majeure partie des pays du Tiers monde, des pays africains notamment, et par les représentants des gouvernements socialistes. La répétition de ces thèmes, leur conformisme dans le cadre des systèmes idéologiques et politiques qui en déterminent l'émergence, les références fréquentes aux réalisations gouvernementales nationales, l'aspect très conventionnel de la plupart des interventions, l'indifférence assez générale de l'assemblée confèrent à ces « débats de politique générale » une dimension illusoire et insolite.

La forme de ces discours est également très ritualisée. Ainsi, chaque intervenant, au cours des quelque vingt jours que dure ce « débat », consacre la première partie de son allocution à féliciter le Président de la Conférence générale de sa brillante élection, – éloge d'autant plus équivoque que le choix du titulaire d'un tel

4. L'analyse qui suit porte essentiellement sur la Conférence de Belgrade qui s'est déroulée du 23 septembre au 28 octobre 1980.

poste est déterminé par une tradition de procédure. Lors de la conférence de Belgrade, ces félicitations sont presque toujours suivies d'évocations solennelles de la mémoire du maréchal Tito, disparu quelques mois auparavant, et d'un hommage adressé au Directeur général de l'UNESCO. Ces félicitations, ces honneurs et manifestations de révérence peuvent comprendre jusqu'au quart de certains discours.

La plupart des interventions font une place importante aux effets de rhétorique. On aligne volontiers des aphorismes, des citations d'auteurs illustres, ou de chefs d'État. On se réfère à de grands principes élevés et incontestables. On évoque en termes plus ou moins emphatiques la signification et le rôle de la culture, l'importance de l'éducation. La plupart des délégués invoquent de manière également rituelle des idéaux abstraits en relation avec les objectifs de l'UNESCO, tels que la « paix », la « liberté », la « justice », l'« équité », la « dignité de l'homme », les « droits de l'homme », les « droits des peuples », la « solidarité entre les nations », la « conscience du monde », l'« opinion mondiale », le « progrès », le « développement », la « vérité », etc. À ces exigences et espérances lumineuses, sont opposées, dans le cadre de formules également stéréotypées, les menaces de destruction ou de chaos qui pèsent sur « l'avenir de l'humanité », menaces associées aux conflits, à la course aux armements, aux disparités Nord-Sud, à la misère, à la faim, etc..

b) Son explication politique

La production de ce discours est déterminée par certaines réalités politiques et institutionnelles. Comme dans toutes les instances des Nations Unies à vocation politique, les conflits et les crises de la scène internationale donnent naturellement la mesure des débats et discours de la Conférence générale. Les principes et les buts de l'Organisation constituent un autre élément déterminant ce discours. À cet égard, l'Acte constitutif de l'Organisation est à la fois général et contraignant. Général, dans la mesure où les finalités de l'Organisation sont imprécises et peuvent justifier la défense ou la promotion d'une très grande variété de causes en relation avec l'éducation, la science et la culture. Contraignant, dans la mesure où l'Acte constitutif exprime une sorte de condensé des projets et aspirations du libéralisme occidental et que ces idéaux sont toujours massivement contredits par l'orientation politique de la majorité des États membres de l'Organisation. La Conférence générale est donc un lieu de production idéologique et d'affrontement politique médiatisés par les contraintes institutionnelles et les objectifs de l'Organisation.

On peut aussi interpréter, à partir d'une perspective politologique, la nature toujours plus formelle et stéréotypée de ces débats comme une manifestation du désintérêt relatif des États membres à l'égard du programme de l'Organisation. Les gouvernements, en particulier les principaux contributeurs, n'accordent pas suffisamment d'importance au type de coopération internationale encouragée par l'UNESCO pour consacrer aux débats de ses organes l'attention qu'ils méritent théoriquement. Par ailleurs, les domaines de compétence de l'UNESCO sont si vastes, complexes, et conflictuels que les gouvernements renoncent à tenter de faire prévaloir leur conception, sachant impossible la définition de programmes utiles et cohérents, ou ne disposant pas d'experts en nombre suffisant pour jouer un rôle dans

ce domaine. N'ayant que peu de prise sur l'orientation du programme, ils ont tendance à en abandonner sa conception au Secrétariat.

Leur position en retrait par rapport aux différents aspects du programme, la nature très idéologique de leurs interventions n'impliquent toutefois pas un désintérêt à l'égard des dimensions politiques de cette manifestation. Bien au contraire. Les gouvernements des États membres recherchent de toute évidence dans ce genre d'événement une forme de légitimation. Du point de vue des gouvernements et de leurs délégués, cet événement signifie représentation, mise en scène, spectacle. Ce forum est en effet l'occasion pour la plupart des orateurs de rendre hommage à leur chef d'État ou de gouvernement, à la politique qu'ils suivent. C'est aussi le moment que choisissent la plupart des délégués, en particulier ceux des pays du « Tiers-monde », pour magnifier les efforts que leur gouvernement consacre au développement et pour justifier l'aide qu'ils demandent en faveur de ce projet.

Les représentants des États-membres s'offrent aussi le plaisir de leur spectacle, de la manifestation illusoire de leur puissance ou de leur réalité politique. C'est sans doute la raison pour laquelle une part grandissante de la Conférence générale est consacrée aux cérémonies solennelles d'ouverture et de clôture, à l'investiture du Directeur général, à la réception de chefs d'État ou de gouvernement, de personnalités politiques diverses, à l'accueil de nouveaux États-membres, à des formalités telles que la vérification des pouvoirs des représentants des délégations, aux réceptions plus ou moins importantes qui font partie intégrante de ce faste diplomatique. Cette quête de légitimité et de représentation permet de comprendre également pourquoi certains pays pauvres envoient des délégations si nombreuses. À Belgrade, le Niger est représenté par 24 délégués, alors que la Suisse, infiniment plus riche, envoie une délégation de 12 personnes.

C'est également en termes politologiques que l'on peut interpréter l'irréalité de certaines prises de position. Il est dans la nature de tout discours idéologique d'occulter une partie du réel. Une organisation dont les objectifs sont à la fois généraux et complexes favorise le déploiement de discours idéologiques, surtout lorsque l'on sait qu'une intervention dans le cadre d'un débat de politique générale n'est pas en mesure d'orienter réellement le contenu de son programme. Cette tendance est renforcée par les dimensions très idéalistes des finalités de l'UNESCO, et aussi par la solennité des lieux et des rites qui président au « débat de politique générale ». Toutefois, la dimension illusoire d'une certaine rhétorique à prétention culturelle ou politique s'insère dans un projet d'occultation de type idéologique dont les fonctions politiques sont facilement repérables. Dans le cadre d'une société internationale déchirée par des conflits et des contradictions de toute sorte, les discours portant référence à des grands principes iréniques et incontestables ou aux grandes espérances du progrès et de la science sont de nature mystificatrice.

De toute évidence le « débat de politique générale » est conçu pour favoriser une espèce de déni conventionnel de la réalité. Ce phénomène s'exprime dans la permanence des références idéalistes. Il se manifeste en particulier dans le fossé entre les principes et les idéaux invoqués par la plupart des orateurs et les réalités des politiques nationales dont ils sont plus ou moins explicitement les portes-parole. Les intervenants ont généralement un discours d'autant plus abstrait, moralisateur et

rhétorique qu'ils représentent un système politique répressif, une vie politique conflictuelle.

Ainsi, après plus de cinq ans d'une guerre civile atroce, en 1980 à Belgrade, le délégué du Liban définit son pays comme « un assemblage de civilisations, de cultures, de religions, de sectes qui se sont toutes unies pour former une seule nation, dans le cadre d'un régime approuvé par le peuple et qui rend possible la préservation de nos libertés formelles et réelles, et cela parce que nous croyons aux droits fondamentaux de l'homme. Ainsi tel est le résultat: un pays qui constitue un exemple unique d'un lieu où les civilisations de l'Est et de l'Ouest se sont rejointes... Elles ont donné au monde déchiré par des conflits et des rivalités, cet exemple admirable de coexistence... Cet exemple, ce Liban, cet objet de beauté, illuminé par les espoirs d'une race humaine regardant l'avenir avec anxiété etc... »⁵. Le délégué de l'Argentine, représentant à Belgrade l'une des tyrannies les plus sinistres de l'époque contemporaine, cite le Pape, évoque les droits de l'homme, la dignité de la personne humaine, les valeurs morales, la « culture comme expression de la vérité totale de l'homme »,⁶. Les délégués du Chili et de l'Uruguay, qui représentent le même genre de régime, font des discours de la même veine, égrenant leurs propos de références à la justice, à la liberté, à l'égalité, à la solidarité. On pourrait citer d'innombrables exemples analogues.

Ces dénis de la réalité ou ces phénomènes d'occultation vont de pair avec des mécanismes de censure plus ou moins contraignants contenus dans les normes de fonctionnement de la Conférence générale. Les manifestations d'antagonisme au sein de ses débats sont très codifiées. À l'évocation rituelle de certaines tensions politiques ou réalités belliqueuses – territoires occupés par Israël, apartheid –, aux attaques toujours similaires que s'adressent les représentants des deux Corées, correspond le vaste substrat de ce qui n'est pas exprimable, c'est-à-dire l'ensemble des situations de conflits et d'antagonismes, tous les autres systèmes d'oppression ou de corruption internes. Certaines situations sont évoquées par des périphrases dont chacun connaît le sens. Ainsi les représentants des pays socialistes se réfèrent toujours aux menaces contre la paix et la détente, à la course aux armements pour implicitement mettre en cause les États-Unis et leurs alliés. Le représentant de la Chine dénonce « l'hégémonisme » pour signifier les politiques soviétique et américaine sur la scène internationale. Par ailleurs, le conflit nord-sud s'exprime dans toute une série de formules condamnant la politique économique des pays riches à économie de marché.

c) L'explication psycho-culturelle

Freud a mis en évidence les déterminations affectives de la formation et du développement des groupes, et partant des différents types d'organisation. Il fonde toute formation collective sur le mythe d'un meurtre originel – celui du père, sur l'idéalisation concomitante d'une figure de remplacement et l'identification commune des membres du groupe, qui se vivent inconsciemment comme fils d'un même chef liés par un même amour oedipien. Dans la foule, l'individu « renonce à

5. Actes de la Conférence générale 21^{ème} session, vol 3 p. 438.

6. *Idem*, p. 454.

son idéal du moi en faveur de l'idéal collectif incarné par le chef »⁷. Dans la perspective freudienne, cet idéal peut être le chef du groupe ou une idée abstraite qui en est le substitut. Les idéologies, les valeurs morales, les normes juridiques, les différentes productions de la culture constituent autant d'expressions de cette autorité originelle, objet de désir, de haine et d'amour.

Tous les groupes, d'après Freud, fonctionnent sur une « illusion », c'est-à-dire sur une croyance dérivée des désirs humains. Cette croyance n'est pas nécessairement fausse. Elle est toutefois avant tout chargée de fantasmes et de rêves permettant d'échapper au réel, c'est-à-dire à la condition imposée par le destin de l'humanité, en particulier la faiblesse, l'impuissance, le chaos et la mort.

On remarque immédiatement la difficulté d'étendre les conclusions de Freud au fonctionnement de groupes institutionnalisés, formés et développés à partir de conceptions philosophiques, politiques et idéologiques largement hétérogènes, façonnés par une multitude de contraintes bureaucratiques. Freud lui-même nous avertit : « Chaque individu fait partie de plusieurs foules, présente les identifications les plus variées, est orienté par ses attaches dans des directions multiples et a construit son idéal du moi d'après les modèles les plus divers. Chaque individu participe ainsi de plusieurs âmes collectives, celle de sa race, de sa classe, de sa communauté confessionnelle, de son État, etc., et peut, de plus, s'élever à un certain degré d'indépendance et d'originalité. Ces formations collectives permanentes et durables ont des effets uniformes qui s'imposent à l'observateur avec moins de force que les manifestations des foules passagères, se formant et se désagrégeant rapidement... »⁸.

Il est toutefois des moments et des lieux de la vie de ces institutions où ces réalités affectives s'expriment de manière particulièrement fortes. Tel est notamment le cas des grandes conférences. Dans le cadre de ce genre de manifestation, le rôle du déni permanent de la réalité, l'importance des rituels, les phénomènes d'identification collective avec les mécanismes de projection négative déterminant l'apparition de boucs-émissaires, le culte de l'autorité constituent autant d'expressions de phénomènes collectifs semblables à ceux qui sont à l'oeuvre dans la dynamique des groupes restreints ou des foules.

Pour comprendre le déroulement et la nature de la production idéologique de la Conférence générale à partir d'une telle perspective, il convient de rappeler que cet événement politique se déroule toujours en vase clos, dans l'enceinte de salles de conférence plus ou moins gigantesques, dans l'irréalité de lieux conçus pour des manifestations politiques solennelles et rhétoriques. Tel est l'univers offert par le Palais de l'UNESCO à Paris, avec ses innombrables salles et bureaux, pour un temps entièrement consacrés à la vie de la conférence, littéralement jour et nuit. Il en est de même dans les pays hôtes, qui offrent leur plus grand centre de conférence pour la tenue de cette manifestation. Ainsi à Nairobi en 1976, Belgrade en 1980. Dans

7. S. FREUD, *Psychologie collective et analyse du moi*, Paris, Payot, 1962, p. 94. Voir aussi l'excellente étude de E. ENRIQUEZ, *De la horde à l'État. Essai de psychanalyse du lien social*, Paris, Gallimard 1983.

8. *Ibid.* p. 93.

cette dernière ville, le gigantesque Sava Centar et son hôtel permettent à des milliers de personnes de vivre pendant plusieurs semaines presque entièrement coupées du monde extérieur dans un univers étrange et démesuré, fait de salles plus ou moins énormes, de couloirs sans fin, d'escaliers roulants, de restaurants, d'enfilades de bureaux.

L'irréalité des lieux favorise en partie l'abstraction et la nature très stéréotypée des discours. L'environnement de la Conférence générale, le poids des rites qui président à son déroulement, le temps imparti à chaque intervention, imposent en quelque sorte un style de discours de nature conventionnelle. Il apparaît dès lors difficile de transgresser les normes qui définissent les modes d'expression des positions politiques et les procédures de travail de la Conférence. À Belgrade, seul le délégué de l'Afghanistan crée la surprise en dénonçant, sans crier gare, dans le cadre des discussions de la commission de programme consacrée à la culture, l'intervention soviétique dans son pays.

Des procédures collectives ritualisées renvoient toujours à l'histoire d'un processus de socialisation. Les rites conventionnels qui président au déroulement de la Conférence générale de l'UNESCO font partie d'un système initiatique mis en place par les représentants des États occidentaux, qui ont créé la pratique des conférences intergouvernementales de ce type. La reproduction de ces rites, leur amplification progressive au gré des admissions dans le cadre de cette organisation de nouveaux États, témoignent de l'importance que les représentants de ces « jeunes nations » accordent à leur intégration dans cette institution, dans la société des gouvernements indépendants qu'elle représente.

Comme nous l'avons suggéré, la Conférence générale est une manifestation en principe consacrée à la production d'un discours et d'une culture d'essence libérale, mais qui rassemble de fait une majorité de personnes qui entretiennent avec ces réalités idéologiques et culturelles des relations complexes, voire même conflictuelles. Le poids des rites s'explique donc sans doute également par la prédominance de ces antagonismes idéologiques et culturels larvés.

La France joue vraisemblablement un rôle particulier à cet égard. Depuis sa création, l'UNESCO a été marquée par l'influence culturelle de la France. L'empreinte du milieu parisien, le rôle joué par plusieurs hauts-fonctionnaires français et par René Maheu, Directeur général de 1962 à 1974, ont contribué à une certaine prévalence d'un modèle culturel de type très littéraire et rhétorique. La France s'est toujours prévalu de cette influence culturelle et l'a utilisée comme un instrument du rayonnement de sa vision du monde. Elle l'a entretenue sur un mode qui n'est pas sans rappeler certaines réminiscences de l'idéologie coloniale. À Belgrade, le représentant de la France, ministre de la culture, salue avec une emphase particulière les « jeunes nations » qui viennent d'intégrer l'Organisation⁹.

La France donne ainsi le ton d'une certaine rhétorique idéaliste, abstraite et redondante qui caractérise de nombreuses interventions dans le « débat de politique générale ». Son modèle rhétorique s'impose avec d'autant plus de force qu'il

9. Actes de la Conférence générale, *op. cit.* p. 480.

correspond aux conceptions de la culture qui prévalent dans certaines élites européennes, latino-américaines, africaines, ou asiatiques et qu'il conforte les tendances idéologiques visant à l'occultation des réalités de pouvoir et d'oppression et qu'il autorise aussi un discours très général sur des problèmes précis et complexes exigeants théoriquement un certain degré de connaissance et de compétence technique.

Ce modèle culturel est aussi reproduit par certains délégués comme une convention nécessaire au jeu diplomatique et politique de la Conférence, et ceci est parfois d'autant plus troublant qu'il s'inscrit dans le cadre de discours qui visent pourtant formellement à contester les valeurs politiques et culturelles dominantes, en particulier la légitimation des structures de la société internationale. D'un autre côté, il n'est pas rare de voir des représentants des pays occidentaux reprendre à leur compte en les exprimant les ressentiments du « Tiers monde » contre le système impérialiste qu'ils sont censés incarner.

Le modèle rhétorique « français » n'est toutefois pas unique, ni univoque. Il existe manifestement des modèles rhétoriques arabes voire même soviétiques. La prégnance de certain type de formules rhétoriques au sein de la Conférence générale est renforcée par les contraintes linguistiques. La plupart des délégués doivent s'exprimer dans une langue étrangère. De surcroît, ces modèles rhétoriques coexistent avec l'affirmation de positions pragmatiques et technocratiques, celles qu'affirment surtout les représentants des pays influencés par une tradition sociale et culturelle différente, en particulier les pays anglo-saxons ou, de manière plus générale, ceux qui ont été le plus marqués par l'influence du libéralisme et du rationalisme. On peut aussi constater une opposition, – conflit dont les dimensions idéologiques et culturelles sont évidentes –, entre les orateurs qui s'efforcent de faire porter leurs interventions sur les seuls domaines de compétence de l'Organisation, et ceux qui contestent cette vision des choses dans le cadre de discours portant sur des questions de politique plus large, position rhétorique qui exprime l'intention de détruire la logique conservatrice du modèle pragmatique et technocratique.

Cet affrontement culturel, qui s'affirme sur un mode agressif en partie refoulé, explique sans doute aussi l'importance que certains pays du « Tiers monde », d'Afrique en particulier, accordent au thème de l'identité culturelle et au développement endogène. Ces notions, qui ont été constamment réaffirmées par l'UNESCO au cours de ces dernières années, sont l'expression même de ces contradictions idéologiques et culturelles.

Le niveau d'agressivité contenue dans ce genre de manifestation politique explique aussi la force et la prépondérance des rituels. Un rituel traduit du point de vue psychologique la manifestation symbolique et la défense d'un système de croyances d'essence religieuse ou politique. À partir d'une perspective psychologique d'inspiration freudienne, on peut en effet rappeler que les rituels, au même titre que toute règle de procédure, constituent une défense contre l'agression, la mort et le chaos, en l'occurrence contre les menaces de morcellement et de désintégration de la Conférence générale. Les rituels sont en effet nécessaires à l'endiguement des conflits dans des bornes acceptables et pour prévenir l'émergence du chaos qui menace à chaque instant cet événement politique. Les formes constituent une

barrière visant à enrayer l'irruption des passions agressives. L'importance croissante de ces réalités formelles s'expliquent donc aussi par l'intensité grandissante des antagonismes et contradictions existant au sein de la société internationale.

C'est également en termes psychologiques que l'on peut expliquer la personnalisation des débats et des enjeux de la Conférence générale, une certaine manifestation du culte de la personnalité qui apparaît dans le cadre de cet événement. Comme nous l'avons déjà suggéré, une partie des procédures informelles et des conventions rhétoriques de la Conférence tendent à magnifier les hommes qui incarnent ou symbolisent la puissance politique.

Ce phénomène, qui détonne dans une organisation consacrée en principe à la promotion des valeurs démocratiques et à la « libre poursuite de la vérité objective », s'explique en partie par l'évolution de la société internationale. La majorité des délégués sont les représentants ou l'émanation de régimes qui se caractérisent par une forte personnalisation du pouvoir. Ils représentent donc souvent des chefs d'États qui s'affirment aussi par leur charisme et la magie d'un verbe à vocation plus ou moins prophétique. À cet égard, le grossissement des fastes, des rituels de félicitations mutuelles, de déférence à l'égard de l'autorité, témoignent de cette évolution. Ainsi, le contenu et la forme des débats de la Conférence générale expriment aussi une forme ritualisée des pratiques étatiques qui prévalent dans la majeure partie de la société internationale.

C'est toutefois le Directeur général qui est l'objet essentiel du culte de la personnalité au sein de la Conférence générale. Ce phénomène s'exprime tout d'abord dans les rites de félicitations et les manifestations d'admiration qui lui sont adressées tout au long de la Conférence et en particulier au cours du « débat de politique générale ». Il culmine lors de la séance plénière consacrée à son « installation », à l'issue de son élection à l'unanimité par la Conférence générale. Au cours de cette séance, les représentants des différents groupes régionaux se succèdent pour rivaliser en louanges émues et sans mesure à son égard. Les représentants des pays du « Tiers monde » ne sont pas les plus excessifs. Cette cérémonie d'investiture est suivie dans la soirée d'une réception gigantesque au cours de laquelle des milliers de personnes, après une longue attente, viennent un à un féliciter l'élu. Dans les jours qui suivent, plusieurs délégués prolongent cet hommage dans le cadre du « débat de politique générale ».

Dans le cadre d'une Conférence générale parcourue par de très fortes dissensions, constamment menacée dans son déroulement par l'irruption de conflits irréductibles, le Directeur général apparaît effectivement comme le « guide sûr » qui assure le gouvernail de l'Organisation. Grâce à lui, la Conférence générale peut échapper au morcellement ou à la désintégration dont elle est continuellement menacée. La majorité des éloges qui lui sont adressées soulignent ce rôle. « La Conférence a de manière significative manifesté son unité en acceptant votre direction, votre politique, en exprimant son ferme désir d'assurer continuité dans la pensée et dans l'action... Vous êtes devenu un instrument, un symbole, une garantie de fraternité et d'unité », affirme le Président de la session. Plusieurs orateurs interviennent dans le même sens en insistant qu'il est « le Directeur général de tout le monde », en affirmant que son élection démontre « que la communauté interna-

tionale est à même de parvenir à un consensus en dépit des différences d'opinions ». Son élection unanime est perçue comme le « triomphe... de l'entente et du consensus ». ¹⁰ Ces louanges trahissent bien l'angoisse collective suscitée par la violence des passions et des conflits susceptibles de miner ou de détruire la Conférence générale.

De manière plus profonde, ces manifestations de déférence et d'admiration inconditionnelle expriment vraisemblablement chez certains délégués un besoin de réparation, au sens psychanalytique du terme. À Belgrade, ce n'est un mystère pour personne que le Directeur général est déjà l'objet d'une vive contestation. Peu avant la Conférence, le gouvernement américain a sondé certains gouvernements sur l'opportunité de son remplacement. Au sein des délégations occidentales, personne n'ignore les suspicions qui pèsent sur lui, les critiques dont sa gestion est l'objet. Ces doutes ou ces incertitudes sont d'autant plus intolérables que le Directeur général est un représentant de l'Afrique, continent qui est le support d'une forte culpabilité occidentale, entretenue par les thèmes anticolonialistes et antiracistes des représentants du « Tiers monde », et qu'il incarne une contestation plus ou moins ouverte des valeurs de civilisation libérales. Du point de vue des délégués des pays anciennement colonisés, l'idéalisation du Directeur général traduit une forme d'identification sur le mode agressif au combat « tiers-mondiste » qu'il mène contre les oppresseurs du passé.

Le phénomène du bouc émissaire est également nécessaire à la bonne marche de la Conférence générale. Il s'exprime tout d'abord dans la prédominance d'une rhétorique à tendance manichéenne opposant les idéaux de l'UNESCO, les projets de développement visant à les mettre en oeuvre, aux politiques impérialistes des puissances qui les entravent, aux structures aliénantes qu'elles perpétuent. Il se manifeste de manière encore plus significative dans les attaques permanentes qui sont lancées à l'encontre de l'Afrique du Sud et d'Israël, comme si ces deux États étaient seuls responsables de racisme ou d'occupation de territoires étrangers. On peut considérer que ces boucs émissaires permettent à la Conférence de se décharger de manière cathartique des sentiments de violence et d'agression qui minent en permanence sa propre cohésion.

C'est dans ce cadre symbolique également que l'on doit interpréter le caractère épique des batailles qui s'engagent au sein du DNG, puis en plénière sur les textes de résolution générale. L'intérêt symbolique de cette action rédactionnelle est intéressant pour comprendre l'enjeu politique de la Conférence générale. En effet, avec la production de ces résolutions, l'univers rhétorique et prophétique du débat de politique générale ou les discussions plus complexes et laborieuses des « commissions de programme » se transforment en rites obsessionnels de négociation de projets de résolutions, d'amendements à ces projets, de batailles sur des paragraphes, des phrases, des mots, des signes de ponctuation, combat qui se déroule au cours de longues séances, se poursuit dans les couloirs et les réceptions, se prolonge en séances de nuit.

10. Actes de la Conférence générale, *op. cit.* pp. 596-615.

Le discours officiel de la Conférence générale, l'inspiration normative et idéologique du « programme et budget » sont en principe en jeu dans ce marathon rédactionnel. Les « résolutions générales », dont la portée est la plus ouvertement idéologique, font l'objet des négociations les plus difficiles. Elles se déroulent à huis clos, dans le cadre d'un groupe composé d'un nombre limité de représentants d'États membres, parmi lesquels figurent nécessairement les grandes puissances, l'ensemble étant assisté de membres du Secrétariat. Pour aboutir au consensus souhaité, il faut produire des textes susceptibles de satisfaire tout le monde. Il s'ensuit de longs documents, chargés d'un gros attirail de considérants et comportant de longues listes de propositions plus ou moins idoine, plus ou moins réalistes du point de vue financier, plus ou moins proches des domaines de compétence de l'UNESCO. Ces textes, personne ne peut l'ignorer, n'auront pas d'incidences concrètes sur l'évolution de la société internationale. L'enjeu de ces négociations n'est donc pas le programme immédiat de l'UNESCO, mais bien plutôt le contrôle d'un discours censé signifier et légitimer une certaine évolution de la société internationale, et partant inspirer la finalité de l'Organisation.

On retrouve dans ces batailles rédactionnelles l'affrontement entre les occidentaux, s'efforçant de promouvoir un ensemble de représentations d'essence libérale, une logique de type rationaliste et technocratique induite par la civilisation industrielle et la société de consommation et, d'autre part, les représentants des pays qui entendent transgresser ces conceptions dominantes à partir d'expériences sociales et culturelles différentes. Ce conflit se manifeste notamment dans les efforts constants de certains pays occidentaux pour ramener les résolutions à des domaines concrets et étroitement limités au domaine de compétence de l'UNESCO, auxquels s'oppose la tentation permanente des représentants des États socialistes ou de certains pays du « Tiers monde » de contrevenir à ces normes de fonctionnement qui visent objectivement à conforter le *statu quo*.

Le combat qui s'engage sur ces textes reflète parfaitement la nature symbolique, à la fois dérisoire et tragique, des conflits qui se jouent au sein de la Conférence générale. Dans le cadre des négociations sur des résolutions qui n'auront aucun poids, qui pour la plupart ne dépasseront jamais une audience limitée à quelques personnes professionnellement concernées par la production de ce discours, les représentants des États membres exorcisent, comme en d'autres enceintes des Nations Unies, des conflits idéologiques et culturels irréductibles. Le temps de ce conflit fantasmatique est limité. Une part non-négligeable de cette négociation porte donc sur le contrôle symbolique de la Conférence générale. Il doit déboucher au terme de cette réunion sur une forme de consensus explicite. Les résolutions sont donc approuvées, presque toujours sans vote, par « consensus », les représentants des États qui demeurent hostiles au texte accepté se contentant de formuler leurs réserves, à l'issue du débat.

Avant de clore cette interprétation psycho-politique de la Conférence générale, il convient d'évoquer rapidement l'importance des réceptions diplomatiques. Moments de détente et de badinages, les cocktails et dîners sont aussi le lieu où se nouent et se dénouent les intrigues diplomatiques, et surtout où se résolvent sur le mode oral les frustrations, les tensions et les conflits des séances officielles, où les délégués et le secrétariat peuvent aussi retrouver la sécurité des groupes, souvent

d'essence clanique, qui se forment spontanément dans le cadre de ces manifestations.

B — Le Conseil exécutif

Le Conseil exécutif, est composé de 51 membres élus par la Conférence générale parmi les délégués nommés par les États membres. Il se réunit 2 fois par an, en tout pendant une dizaine de semaines. L'Acte constitutif lui confère des compétences étendues. Il est chargé d'étudier le programme et budget préparé par le Directeur général, puis soumet à la Conférence générale les recommandations que lui inspire cet examen. Il est ensuite responsable devant la Conférence du *Programme et budget* adoptés par cette dernière, devant prendre « toutes dispositions utiles » en vue d'assurer son « exécution efficace et rationnelle ».

Du fait de sa composition relativement restreinte et spécialisée, de la fréquence de ses réunions, de son rôle également, le Conseil exécutif a théoriquement un mode de fonctionnement différent de celui de la Conférence générale. La durée et la fréquence des sessions créent entre ses membres des relations, voire un esprit de corps qui n'apparaît pas dans le cadre de la Conférence générale. Ses réunions ont généralement une audience restreinte, ce qui atténue la tendance de ses membres à discourir pour le grand public ou à des fins de consommation politique nationale. Son mandat lui impose en principe un examen attentif et précis des vastes domaines de compétence de l'Organisation. Il est, de par ses fonctions, beaucoup plus attentif aux réalités et projets du Secrétariat.

On assiste cependant depuis plusieurs années à un affaiblissement du rôle effectif du Conseil dans l'orientation et le contrôle des programmes de l'Organisation, et l'on s'accorde très généralement dans les milieux informés pour reconnaître qu'il ne remplit plus actuellement son mandat originel.

Initialement, les membres du Conseil exécutif, bien que choisis par la Conférence générale « parmi les délégués nommés par les États membres » étaient dans l'ensemble, conformément à l'Acte constitutif, des « personnalités compétentes dans les domaines des arts, des lettres, des sciences, de l'éducation et de la diffusion de la pensée, et ayant l'expérience et la compétence nécessaire pour remplir les fonctions administratives et exécutives qui incombent au Conseil ». Toutefois, au début des années 1950, le gouvernement américain obtient la modification de l'Acte constitutif pour renforcer la fonction politique de cet organe. Les membres du Conseil deviennent représentants de leur gouvernement. Assez vite, leur niveau d'expertise dans les domaines de compétence de l'UNESCO tend à baisser. Les diplomates ou les politiciens prennent bientôt la relève des spécialistes de l'éducation, de la science ou de la culture. Aujourd'hui, le Conseil ne comprend pratiquement plus de représentant du monde de la culture, et de nombreux gouvernements envoient des personnalités qui n'ont guère d'influence sur leur gouvernement: ambassadeurs à la retraite, diplomates en fin de carrière, personnalités politiques remerciées de leur services rendus. Les pays occidentaux, les États-Unis en particulier, ont les premiers désinvesti cet organe en assumant avec légèreté les fonctions de représentation qu'il imposait en y envoyant des personnes inadéquates

et sans envergure. Par ailleurs, la variété et la complexité toujours plus grandes des programmes de l'Organisation ont rendu difficile et aléatoire leur compréhension et leur infléchissement. C'est la raison pour laquelle la plupart des membres de ce Conseil s'affirment par un discours de nature politique et générale, ne disposant pas des compétences pour intervenir sur les différents aspects techniques des programmes. Cette insuffisance s'exprime également par le formalisme grandissant de son fonctionnement qui se manifeste dans une rhétorique également très ritualisée, dans les hommages rendus au début de chaque session aux différents chefs d'État ou de gouvernement décédés, aux félicitations adressées au Directeur général à l'issue de son rapport oral. Elle se manifeste, d'une manière générale, par une tendance excessive à la politisation des débats qui finissent par reproduire le schéma habituel des divisions partisans de la Conférence générale ou d'autres réunions politiques du système des Nations Unies. On comprend dès lors que les débats au sein du Conseil en viennent à refléter dans les discours relativement abstraits et idéologiques l'hétérogénéité et les clivages politiques et culturels de la société internationale. Le Conseil s'écarte dans ce mouvement de sa vocation originelle.

Le Secrétariat peut donc exercer une influence dominante sur le Conseil. C'est lui qui dispose de l'essentiel des informations sur la nature et l'évolution des programmes, qui rédige les projets de décisions, qui oriente parfois les interventions de certains de ses membres. Cette dépendance du Conseil est particulièrement forte à l'égard du Directeur général. Ces relations de dépendance personnelle orientent naturellement la forme et la nature des débats de cet organe. Elle crée surtout une atmosphère générale de connivence et d'irresponsabilité rendant impossible les fonctions de contrôle politique et administratif que devraient pouvoir exercer cet organe. Cette réalité explique sans conteste le problème permanent du double langage des membres du Conseil qui tiennent en privé à l'égard de l'Institution un discours complètement différent de celui qu'ils prononcent en séance publique. De manière plus générale, elle explique l'impasse des voies réformistes à l'UNESCO, et partant la violence des crises qui s'y manifestent.

C — Le Secrétariat

1. *Le Directeur général*

La Conférence générale et le Conseil exécutif, du fait de leur hétérogénéité, n'étant pas en mesure de proposer un programme et d'en contrôler la réalisation, le Directeur général est seul capable de donner sens et cohérence au projet de l'Organisation. Comme nous l'avons déjà suggéré, il est la clef de voûte de l'Institution. Il dispose d'un pouvoir considérable, puisqu'il joue un rôle essentiel dans l'évolution de la Conférence générale, dans l'orientation du Conseil exécutif, dans la marche du Secrétariat. D'où l'importance de sa personnalité.

La variable personnalité, qui devrait en théorie jouer un rôle important dans l'orientation et la gestion de cette institution, est toutefois difficile à isoler tant les forces institutionnelles qui concourent à sa spécificité apparaissent importantes. L'Acte constitutif confère en effet au Directeur général un rôle prépondérant dans l'orientation et la gestion de l'Organisation. Il commande la poursuite d'objectifs

qui ont la double particularité d'être abstraits et idéalistes. D'une certaine manière l'idéologie qu'il propose a toutes les dimensions d'une espèce d'illusion religieuse de type laïque. Celui qui en incarne la réalisation doit nécessairement s'identifier à une autorité hors d'atteinte.

Cette réalité explique, d'une part que les Directeurs généraux de l'Organisation se soient presque toujours efforcés de définir les objectifs de l'Organisation en termes extraordinaires, lui conférant une mission irénique transcendant les antagonismes idéologiques et politiques de la société internationale, lui attribuant un discours humaniste intégrant toutes les cultures, et d'autre part les échecs et les déboires rencontrés dans la poursuite de ces buts hors d'atteinte. En effet, la plupart d'entre eux furent contraints à la démission ou ont connu une fin de carrière très difficile. On comprend aussi que tous les Directeurs généraux aient affirmé la nécessité d'une concentration des programmes, tout en contribuant, malgré eux, à leur dispersion ou leur effritement. La tentation permanente de définir les objectifs de l'Organisation en termes grandioses contribue à l'échec permanent des efforts de concentration du programme. Comment définir des programmes précis et concentrés à partir d'un Acte constitutif et d'une rhétorique qui impose à l'Organisation des missions grandioses et d'ordre métapolitique.

Le pouvoir du Directeur général, compte tenu de l'évolution de l'Organisation, rencontre de moins en moins de contrepoids institutionnels efficaces. Il est néanmoins l'objet d'innombrables pressions politiques, sollicité de toute part. Cet harcèlement constant, au même titre que l'autorité absolue dont il dispose sur son secrétariat, la déférence que lui témoigne ce dernier comme les prérogatives et honneurs qui lui sont accordés lors de ses voyages hors siège, renforcent à la fois son goût du pouvoir et sa solitude. On ne s'étonnera donc pas qu'à mesure que se poursuivait la durée de leur mandat, les Directeurs généraux aient fait montre d'un autoritarisme croissant, avec toutes les manifestations d'arbitraire, d'incohérence, de suspicion à l'égard de leur entourage inhérentes à cette attitude. Hoggart prévoyait que Maheu avait modifié d'une manière inaltérable la fonction de Directeur général¹¹.

Ce style de commandement va de pair avec la désignation fréquente de bouc émissaire. Comme l'a bien montré G. Bonazzi dans une étude récente: « la création d'un ou de plusieurs boucs émissaires a pour fonction de fournir un apaisement substitutif, tout en maintenant inaltérée la position du pouvoir menacée »¹². Les crises de l'Organisation ont été réglées du point de vue de l'autorité par le recours au procédé tendant à désigner périodiquement un haut-fonctionnaire comme responsable de certains problèmes structurels.

2. Les fonctionnaires

Ce style d'autorité se répercute sur le fonctionnement et la production du Secrétariat. Il convient toutefois de rappeler que les organisations du système des

11. R. HOGGART, *An Idea and its Servants. UNESCO from within*, London, Chatto & Windus, 1978, 137 ss.

12. G. BONAZZI, « Pour une sociologie du bouc émissaire dans les organisations complexes ». *Sociologie du Travail* 22, Juillet-sept. 1980, pp. 300-323.

Nations Unies ont toutes des problèmes de gestion liés notamment à la nature de leurs objectifs, à la difficulté plus ou moins grande de définir des critères d'évaluation des programmes adéquats, à l'hétérogénéité politique et culturelle des personnes qui forment leur secrétariat, aux pressions diverses que les gouvernements exercent sur ce dernier. Ces difficultés varient et se combinent en fonction de facteurs, tels la nature plus ou moins idéologique de leur programme, l'environnement géographique et culturel de leur siège central, le style d'autorité qui préside aux relations de travail.

R. Hoggart, a comparé en 1974 le siège de l'UNESCO, place de Fontenoy, à un « cocon, une serre, un grand et inconfortable nid de hamsters »¹³. Effectivement, la vie des fonctionnaires de l'UNESCO tend à se situer dans un monde à part. Hoggart explique ce phénomène en insistant notamment sur le déracinement culturel de la plupart des membres du Secrétariat, l'isolement et les tensions psychologiques qui en découlent. La situation professionnelle de la plupart des fonctionnaires accentue encore leur dépendance à l'égard de l'Organisation et leur isolement culturel. Ils disposent en effet de conditions de travail qu'ils ne rencontreraient pas ailleurs, surtout s'ils viennent des pays en voie de développement. Ils ont aussi les bénéfices psychologiques d'une action ayant pour fin la solution de grands problèmes de l'humanité, expérience qui est servie par d'importants voyages et séjours dans le vaste monde, et qui peut renforcer encore l'isolement à l'égard du milieu social parisien. D'une manière générale, les fonctionnaires ne peuvent manquer de vivre une contradiction entre un statut professionnel qui se confond avec celui qu'impose des normes d'entreprises très compétitives et hiérarchisées et des fonctions qui impliquent par nature un type de motivation idéaliste.

Cet isolement culturel et cette situation professionnelle particulière favorisent aussi la dépendance assez générale des fonctionnaires à l'égard de la vie du Secrétariat, des relations affectives et sociales qui s'y jouent, des formes d'autorités qui s'y exercent, donc exacerbent les conflits interpersonnels qui peuvent y apparaître. Ces conflits sont encore renforcés par les oppositions entre cultures, les différences de style de vie et d'attitudes à l'égard du travail qui en découlent. Ces conflits se gèrent sur un mode d'autant plus compliqué que les idéaux de l'UNESCO exigent la censure de toute attitude antagoniste laissant paraître une quelconque forme de préjugé culturel ou ethnique. Ces réalités culturelles et affectives peuvent être exacerbées par le climat de travail qui règne au sein du Secrétariat.

Le Secrétariat de l'UNESCO fut longtemps dominé par un personnel dont les conceptions politiques et sociales comme les méthodes de travail étaient très influencées par le modèle occidental. Sociologiquement, les membres du Secrétariat appartenaient généralement à une catégorie d'intellectuels plus ou moins en rupture avec les valeurs dominantes de leur propre société nationale, très internationaliste de conception, ayant intériorisé les idéaux de lutte contre le racisme, le sous-développement, la guerre et les violations des droits de l'homme. Par leur formation et leur culture, ces personnes incarnaient souvent des valeurs de « modernité » qui s'exprimaient notamment par un attachement à certains modes de travail bureaucra-

13. *Op. cit.* p. 112.

tique de type « rationnel » fondé en principe sur la division des rôles, le souci des hiérarchies fonctionnelles, la rigueur dans l'exécution des tâches.

En raison de sa vocation culturelle, de la grande diversité de ses missions et des programmes qui en découlent, l'Organisation a cependant toujours connu des problèmes de gestion. L'hétérogénéité grandissante du Secrétariat, réalité nécessaire et incontestable, rend objectivement plus difficile sa gestion rationnelle.

Ces problèmes de gestion sont aggravés par la politisation des critères de recrutement des fonctionnaires. À l'UNESCO ce phénomène a des origines lointaines. Dans les années 1950, en se montrant incapable de résister à la demande du gouvernement des États-Unis d'imposer aux fonctionnaires d'origine américaine un serment d'allégeance, le Directeur général Luther Evans, ouvrait la brèche à cette politisation et entraînait une crise grave qui minait le statut de la fonction publique internationale.

Au fil des années, les exigences d'une juste répartition géographique de l'origine des fonctionnaires de l'Organisation s'accompagne souvent d'une politisation excessive des critères de recrutement. Le critère de la répartition géographique dans l'attribution des postes est de plus en plus appliqué sans égards dûs aux qualifications et en fonction de considérations excessivement politiques. Il faut intégrer des personnes dont les systèmes de valeur, les attitudes à l'égard de l'autorité, les modes de communication sociale rendent difficile le respect des règles administratives rationnelles et tendent à entraver la mise en oeuvre du programme. Des postes de haut fonctionnaire sont parfois confiés à des personnes manifestement incompétentes et aussi incapables, du fait de leur orientation politique passée, de s'identifier réellement aux objectifs éthiques et fonctionnels de l'Organisation.

CONCLUSIONS

L'analyse qui précède serait incomplète sans référence aux réactions passionnelles qu'a suscitées dans l'opinion publique la décision américaine de quitter l'Organisation. Une partie de la presse occidentale s'est tout à coup déchaînée contre l'UNESCO et surtout contre son Directeur général. Cette polémique suscite naturellement un réflexe de défense non moins passionné de la part des organes de presse et d'information soucieux de prendre la défense du « Tiers monde ». La crise de l'UNESCO devient donc un enjeu symbolique du conflit Nord-Sud.

Ces réactions, qui constituent un élément essentiel de la crise de l'Organisation, peuvent être interprétées à divers niveaux. La situation de l'UNESCO exprime le stade avancé d'une crise institutionnelle et idéologique qui affecte l'ensemble des Nations Unies. L'UNESCO apparaît en effet comme le miroir brisé des grandes illusions passées du monde occidental et aussi comme le reflet inquiétant d'une société internationale toujours plus divisée par ses religions, ses idéologies, ses politiques, ses pratiques bureaucratiques. La dérive de l'Organisation témoigne de la difficulté de poursuivre aujourd'hui un projet universaliste fondé sur les principes libéraux qui ont inspiré la création du système des Nations Unies.

Cette crise implique donc la question de la légitimité dans l'ordre international. Comme nous l'avons suggéré, au début de cet essai, les fondateurs de l'UNESCO ont façonné la nouvelle organisation à l'image idéalisée qu'ils avaient du monde occidental. Ils ont posé les termes utopiques d'une éducation et d'une culture universelles, d'une communauté mondiale fraternelle, démocratique unie par un même amour d'une loi rationaliste, humaniste, libérale, d'une autorité respectueuse du bien commun. Ce rêve universaliste s'est avéré espérance illusoire. L'utopie libérale s'est révélée incapable de résoudre les contradictions politiques et sociales dont elle était issue, d'intégrer dans une même communauté internationale des réalités politiques et culturelles infiniment composites, déchirées par des forces toujours antagonistes. L'Occident s'est trompé: sa loi n'est pas universelle.